Третяк Тарас Олексійович

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного і аграрного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Правові питання доступу до правосуддя громадськості з питань що стосуються охорони навколишнього середовища

1. Дієвість екологічних прав та охоронюваних законом інтересів залежать від ефективності їх захисту. Одними із заходів захисту цих прав та інтересів є заходи судового впливу на правопорушників. Реалізація цього способу захисту на практиці пов'язана з питанням про підстави втручання суду в діяльність тих чи інших суб'єктів за позовами громадськості про захист їх екологічних прав та охоронюваних законом інтересів.

Питання про підстави судового втручання в діяльність суб'єктів вирішуються у ч. 1 ст. 3 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 (далі – ЦПК) та ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства від 06.07.2005 (далі – КАС), які надають право звернутися до суду лише особам, які вважають що їх права, свободи чи законі інтереси порушено, не визнано чи оспорено.

В позовах у сфері охорони навколишнього природного середовища чи забезпечення екологічної безпеки іноді неможливо довести порушення права позивача. Наприклад, у випадку подання позову громадською організацією про оскарження незаконного дозволу на відстріл тварин, занесених до Червоної книги, чи про звільнення сторонніми особами самовільно занятих земельних ділянок, на яких створено парк, дуже складно довести порушення права громадської організації, проте позитивний наслідок для суспільства і довкілля такого позову сумнівів не викликає. У зв'язку з цим, виникає потреба у встановленні спеціального режиму для таких позовів.

Саме на встановлення такого режиму і була спрямована ч. 3 ст. 9 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі – Орхуська конвенція), яка надає право громадськості оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державних органів і приватних осіб, якими порушуються норми чинного законодавства, що стосуються навколишнього середовища. У зв'язку з існуванням такої специфічної процедури розгляду справ в суді виникає низка питань, серед яких одним із найважливіших є питання про те, чи порушення будь-якої норми з боку державного органу чи приватної особи даватиме право громадськості звертатися до суду з метою їх оскарження? З метою пошуку відповіді на це питання звернемося до аналізу юридичної літератури.

2. В юридичній літературі питання доступу до правосуддя з питань екології були досліджені як вченими-фахівцями в галузі цивільного-процесуального права, так і екологічного права. Зокрема, в науковій літературі з цивільного процесу право на

© Третяк Т.О.

доступ до правосуддя з питань охорони довкілля досліджувалося в частині, в якій воно входить до групи позовів про захист прав невизначеного кола осіб [6 с. 59-60; 9 с. 258 – 259; 10].

Досліджувалося право на звернення до суду за захистом порушених екологічних прав також і в спеціальній еколого-правовій літературі [4; 5 с. 31; 3 с. 8-9; 1; 2 с. 154 та інші]. На думку авторів роботи Судовий захист екологічних прав громадян України «Конвенція (Орхуська конвенція – вставка наша – Т.Т.) містить певну новацію не тільки для українського, а й для національного законодавства більшості країн, оскільки дається широке тлумачення «заінтересованої громадськості», що має право на звернення до суду» [11 с. 34]. Широта цього тлумачення полягає у тому, що «для того, щоб мати право звернення до суду в розумінні Конвенції (Орхуської конвенції – вставка наша – Т.Т.), не обов'язково доводити, що порушеними є майнові або особисті права саме заявника; достатньо бути громадською організацією, створеною за Законом «Про об'єднання громадян», якщо серед напрямів діяльності в статуті такої організації записаний захист екологічних прав громадян» [11 с. 34].

Ці положення ми підтримуємо, проте необхідно зробити ряд застережень. Положення ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції зобов'язує сторони цієї конвенції забезпечувати «представникам ***громадськості***, коли вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі існують, доступ до адміністративних або судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і державних органів, котрі порушують положення національного законодавства, що стосуються навколишнього середовища». Термін «громадськість» на відміну від терміну «заінтересована громадськість» означає «одну або більше фізичну чи юридичну особу, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою». Таким чином, оскаржити дії державних органів, які порушують норми законодавства що стосується охорони навколишнього середовища мають право будь-які особи, які складають собою громадськість, а не лише особи, право яких порушено та екологічні громадські організації.

Заінтересованість позивача як підстава доступу до правосуддя з екологічних питань було досліджено в роботі Д. Бонайна [13 с. 31-37]. Незважаючи на цінність висновків вченого, питання про те, порушення яких саме норм може служити підставою для звернення громадськості з відповідним позовом до суду в роботі цього автора вирішення не знайшло.

Істотних висновків у частині доступу до правосуддя з екологічних питань було зроблено проф. Ніколасом де Саделером, Герхардом Роллером та Мріам Дрос. Ними були досліджені умови доступу громадськості до правосуддя у Франції, Нідерландах, Німеччині, Швейцарії, Португалії. Серед умов доступу громадських організацій до правосуддя з екологічних питань вказаними вченими виділяються наступні ознаки: це повинна бути юридична особа; неприбутковість; зв'язок між предметом справи та цілями діяльності громадської організації; мінімум часу існування організації до моменту подання позову; територіальне поширення та облік в державних органах [14 с. 30-31]. Особливе значення має висновок авторів про те, що такий критерій доступу

громадських організацій до правосуддя як зв'язок між предметом справи та цілями діяльності громадської організації «є виправданим для забезпечення того, щоб лише діяльність з метою захисту публічного інтересу в справжньому розумінні цього слова допускалася» [14 с. 27].

Дослідження питання про те, що становить собою законодавство, що стосується охорони навколишнього середовища дозволить визначити предмет позову, поданого на підставі ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції. У зв'язку з тим, що зазначене питання в юридичні літературі не розв'язано, ми спробуємо запропонувати власне бачення шляхів його вирішення.

3. В судовій практиці іноді має місце досить широке розуміння підстав для судового втручання. Іноді суди вважають, наявність поведінки, яка відрізняється від моделі, яку містить стаття нормативно-правового акта, незалежно від її значення для забезпечення екологічної безпеки чи охорони навколишнього середовища, підставою для звернення до суду з позовом про усунення порушень правових норм. Наприклад, мають місце випадки оскарження висновків державної екологічної експертизи за наступних підстав: нечіткість виокремлення складових частин у висновку державної екологічної експертизи; відсутність в тексті такого висновку переліку експертів; відсутність у тексті вказівки на орган, який проводив екологічну експертизу; порушення низки вимог Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.97 № 1153, вжиття в тексті висновку державної екологічної експертизи інших слів, аніж "схвалення", "повернення на доопрацювання", "відхилення від подальшого еколого-експертного розгляду" тощо. [8]

Зважаючи на те, що ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції дає право громадянам звертатися до суду у разі порушення положень національного законодавства, що стосуються навколишнього середовища, необхідно встановити, що означає порушення положень законодавства, що стосується навколишнього середовища. Під порушенням відповідного законодавства в Орхуській конвенції мається на увазі порушення правової норми. Правова норма визначається в юридичній літературі як «*формально-обов'язкове правило фізичної поведінки, яке має загальний характер, встановлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин і забезпечується її організаційною, виховною та примусовою діяльністю*» [7].

Таким чином, порушення правила поведінки і буде означати порушення правової норми. Можливість застосування аналогії закону і аналогії права (ч. 7 ст. 9 КАС; ч. 8 ст. 9 ЦПК) свідчить про те, що порушення положень національного законодавства, що стосується навколишнього середовища, означає не будь-який відступ від тексту статтей нормативно-правових актів, а порушення саме правила поведінки. Останнє утворюється у наступний спосіб: правило, зафіксоване у тексті статті + аналогія права чи аналогія закону, якщо текст статті не виключає її застосування (чи її застосування стає неможливим з інших причин).

Аналогія права дає можливість державним органам дещо виходити за межі правила, яке сформульовано без урахування аналогії. Однак, у випадку застосування аналогії права постає питання із межами її застосування у випадку оскарження порушення законодавства, що стосується довкілля.

4. Той факт, що положення ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції не розраховане на оскарження порушення будь-якої правової норми, свідчить надання можливості оскаржити за правилами цієї статі порушення «*законодавства, що стосується навколишнього середовища*». Критерієм віднесення положень норм чинного законодавства, до того, яке стосується навколишнього середовища повинен бути результат, на досягнення якого ці норми спрямовані. Обрання саме такого способу тлумачення цього словосполучення обумовлюється метою Охруської конвенції, якою є «*сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту*». Тобто, метою зазначеної конвенції є досягнення певного «екологічного» результату. У зв'язку з цим, оскарження рішення, дії чи бездіяльність державних органів та інших осіб, у порядку передбаченому ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції відповідатиме меті зазначеної конвенції лише у випадку оскарження порушення норми, яке призводить до негативного впливу на навколишнє природне середовища, або ж такого порушення, яке істотно знижує ефективність гарантій від негативного впливу на навколишнє природне середовище чи життя і здоров'я людини.

Окрім того, метою прийняття Орхуської конвенції було збереження оточуючого середовища та покращення його стану, а також забезпечення сталого та екологічно безпечного розвитку (див. абзац 6 преамбули цієї конвенції). Підписуючи Орхуську конвенцію сторони не ставили собі за мету створювати нічим не виправдані незручності чи перешкоди у діяльності державних органів та інших осіб.

5. Комітет з дотримання Орхуської конвенції також не стоїть на позиції, за якою слід надавати право на оскарження будь-яких положень законодавства будь-яким особами. В п. 35 Висновків та рекомендації Комітету з дотримання Орхуської конвенції від 16.06.2006 у справі про відповідність законодавства та практики Бельгії вимогам Орхуської конвенції в частині права громадських організації на доступ до правосуддя (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2) [12] Комітет з дотримання вказав на те, що сторони конвенції не зобов'язані створювати систему загальнонародних позовів ("actio popularis") в їх національній системі права, яка б передбачала можливість оскаржити будь-яке рішення, дій чи бездіяльності, що стосуються навколишнього середовища. Тобто, Україна могла б створити такий порядок, і такий стан законодавства не суперечив би положенням Орхуської конвенції, однак безпосередньо з Орхуської конвенції він не витікає.

В Україні відсутній спеціальний порядок подання позовів про оскарження порушень національного законодавства, яке стосується охорони довкілля. Загальний порядок, передбачений ч. 1 ст. 3 ЦПК та ч. 1 ст. 6 КАС, дозволяє звернутися до суду лише у разі порушення, невизнання чи оспорювання прав чи охоронюваних законом інтересів. У зв'язку з цим положення ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції можуть діяти через застосування положень ч. 1 ст. 3 ЦПК та ч. 1 ст. 6 КАС, однак, не за допомогою

позовів про порушення прав, а за допомогою позовів про захист охоронюваного законом інтересу. Таким чином, оскаржуючи дії чи бездіяльність державних органів чи приватних осіб, у разі порушення ними чинного законодавства, громадськість повинна мати охоронюваний законом інтерес.

Положеннями ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції громадськості надано винятковий режим процесуальної заінтересованості, який полягає у наданні права оскаржувати будь-які порушення чинного законодавства, що стосується довкілля, навіть у разі коли вони не пов'язані з порушенням їх суб'єктивного права. Мотивами встановлення «виняткового» режиму є заохочення та встановлення гарантій для подання позовів про оскарження порушення законодавства, що стосується охорони навколишнього природного середовища, беручи до уваги велике суспільне значення таких позовів.

Також через положення ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції набуває певного закріплення і захисту право кожної людини жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, яке з необхідністю передбачає можливість захищатися проти дій, які загрожують такій безпеці, у т.ч. від порушень процедурних норм екологічного законодавства.

Беручи до уваги «цільовий» характер порядку доступу до правосуддя, передбаченого ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції, використання такого виняткового режиму процесуальної заінтересованості для захисту інших інтересів, аніж охорона довкілля чи забезпечення екологічної безпеки не відповідатиме «духу» і меті положень ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції. На підставі викладеного вище, можна прийти до висновку, згідно з яким, ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції надає представникам громадськості право оскаржити порушення положень національного законодавства, за умов недоведеності порушення їх права, лише у разі:

1. коли в результаті такого порушення має місце негативний вплив на довкілля;
2. коли порушення правових норм призводить до того, що дії державних органів чи приватних осіб, щодо забезпечення екологічної безпеки чи охорони навколишнього природного середовища стають явно менш ефективними, з точки зору забезпечення екологічної безпеки та/чи охорони довкілля.

Можливість оскарження порушень чинного законодавства при недоведеності порушення прав чи зазначених вище двох обставин лише призведе до встановлення нічим не виправданих перешкод у діяльності державних органів та інших осіб. Беручи до уваги положення преамбули Орхуської конвенції це не було і не могло бути метою ч. 3 ст. 9 останньої.

Використані джерела:

1. Гуржеєва Н. Захист невизначеного кола споживачів в ЄС та в Україні. – К.: Програма розвитку ООН, 2009. – 106 с.,

2. Ендроска Е., Бар М., Сточкиевич М., Швед Д. Часть III Сотрудничество между органами власти по окружающей сере и ЭКО в Польше // Органы власти по окружающей среде и экологические общественные организации (ЭКО): на пути к

сотрудничеству. Сравнительный обзор / [Е. Ендроска, Я. Ежмански, Е. Сроес, С. Кейси-Лефковиц и др.] ; под. ред. Е. Ендроски. – Вроцлав, 2001. – 215 с.

3. Кобецька Н.Р. Екологічні права громадян України: Автореф. дис. … канд.. юрид. наук: 12.00.06 / Інститут держави і права імені В.М. Корецького. – К., 1998. – 17 с.

4. Козак З. Доступ до правосуддя з питань довкілля [посібник] / Козак З., Тустановська І. – Львів: Мета, 2002. – 200 с.

5. Краснова М. В. Проблеми імплементації в Україні положень Орхуської конвенції // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 2000. - Випуск 40. – С. 30 – 35.

6. Мясиикова Н.К. Виды исков в гражданском судопроизводстве: Учебное пособие. — Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2002. – С. 59 – 60;

7. Рабінович П. М.: Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами. Навчальний посібник.— К.: Атіка.— 2001.— С. 123. [Електонний ресурс]. – Режим доступу. - http://law.biz.ua/books/0008/0062.htm.

8. Справа за позовом особа 1, особа 2 до Міністерства охорони навколишнього природного середовища України про визнання протиправною його бездіяльність // Архів Окружного адміністративного суду міста Києва. – 2009 рік. – реєстраційний номер. - № 10/23.

9. Степаненко Т.В. Відкриття провадження у справах за позовами про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб // Форум права. -2007. -№ 3. –С.256-263 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07stvnko.pdf - .;

10. Степаненко Т.В. Щодо процесуального положення осіб, які звертаються до суду з позовом про захист невизначеного кола осіб // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки». Том 20 (59). – № 1. 2007. – С. 149 – 155.

11. Судовий захист екологічних прав громадян України : довідник для суддів / М. Краснова, Малишева Н., Шевчук П. [та ін.]. – Київ : КМ Академія, 2001. – С. 34.

12. Findings and recommendations with regard to compliance by Belgium with its obligations under the Aarhus Convention in relation to the rights of environmental organizations to have access to justice (Communication ACCC/C/2005/11 by Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW (Belgium)).

13. John E. Bonine Chapter 3 The public’s right to enforce environmental law // Handbook on Access to Justice under Aarhus Conventin / [S. Stec, D. Skrylnikov, J. E. Bonine and others]. – SZENTENDRE: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003. – P. 31 – 37.

14. Nicolas de Sadeler Access to Justice in Environmental Matters. Final Report [Nicolas de Sadeleer, Gerhard Roller, Mariam Dross]. – 44 p.

Статтю присвячено правовим аспектами доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Запропоновано підхід до вирішення низки

проблемних питань оскарження заінтересованою громадськістю порушення вимог законодавства в сфері охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: *доступ до правосуддя; екологічні права; захист екологічних прав.*

Статья посвящена правовым аспектам доступа к правосудия по вопросам, касающимся окружающей среды. Предложен подход к решению рядя проблемных вопросов обжалования заинтересованной общественностью нарушений требований законодательства в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: *доступ к правосудию; экологические права; защита экологических прав.*

The article is devoted to the legal issues of access to justice in environmental matters. The author proposes the approach that could solve certain problematic issues that appear while appealing the breaches of the environmental protection law requirements.

Key words: *access to justice; environmental rights; environmental rights protection.*

© Третяк Т.О.